

訴 願 人：○○有限公司

代 表 人：○○○○（於 96 年 8 月 28 日死亡）

訴 願 代 理 人：○○○ 律師

原 處 分 機 關：臺北市政府衛生局

訴願人因違反食品衛生管理法事件，不服原處分機關 96 年 4 月 26 日北市衛藥食字第 09632862300 號行政處分書，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

一、緣訴願人分別於○○報 95 年○○月○○日第○○版、95 年○○月○○日第○○版、95 年○○月○○日第○○版、95 年○○月○○日第○○版、95 年○○月○○日第○○版、95 年○○月○○日第○○版、95 年○○月○○日第○○版、95 年○○月○○日第○○版、95 年○○月○○日第○○版、95 年○○月○○日第○○版、95 年○○月○○日第○○版、95 年○○月○○日第○○版、95 年○○月○○日第○○版、95 年○○月○○日第○○版、95 年○○月○○日第○○版及○○報 95 年○○月○○日第○○版刊登「○○軟骨」食品廣告，其內容分別載有「……○○軟骨對於關節炎、腰痛、風濕等的治療有卓越的效果。○○（○○）的軟骨能緩和關節痛以及促進軟骨的再生。……透過臨床實驗證明○○軟骨的軟骨再生效果 發炎症狀等的鎮痛效果完全無副作用 ……」（佐以服用前及服用後脊柱及膝關節 X 光照片比較圖）……1 年後椎間軟骨變形消失……」、「……國外對○○軟骨防癌功效，也有一些證據顯示，○○軟骨確實可減緩腫瘤生長……軟骨素是血管新生的抑制劑，因此，除了癌症以外，對於許多發炎性及自體免疫性疾病都伴隨有血管異常增生的情況，如風濕性關節炎……等皆有輔助效果。日本○○軟骨普及協會臺灣連絡處 xxxxxx」、「……對於關節炎、風濕等的疼痛而言，最快的人 2- 3 個星期、最慢的人大約半年就會看到效果……」、「……○○軟骨對於為關節炎、脊椎疾

病和風濕等病症所苦的人們，有其明顯的改善作用.....能夠促進軟骨的形成，並且有緩和關節疼痛的作用。對於關節炎和軟骨再生，透過臨床實驗等所得到的○○軟骨的應證，更是廣為人知.....」、「.....解決一關節的煩惱.....透過臨床實驗證明○○軟骨對於軟骨的再生，有很大的幫助.....○○軟骨對於現在無法給予根本治療的關節問題以及椎間軟骨異常所引起的椎間板的突出等情形，都看到狀況有明顯的幫助.....」等詞句，整體表現易誤導消費者系爭產品具有上述功效，涉有誇張或易生誤解之情事；案經民眾檢舉及行政院衛生署（以下簡稱衛生署）中醫藥委員會、桃園縣政府衛生局、彰化縣衛生局、嘉義縣衛生局、金門縣衛生局、南投縣政府衛生局、宜蘭縣政府衛生局及原處分機關等分別查獲。原處分機關乃分別於 95 年 8 月 29 日、9 月 19 日、11 月 14 日訪談訴願人之代表人淡中○○，並分別製作調查紀錄表。嗣原處分機關審認訴願人違反食品衛生管理法第 19 條第 1 項規定，乃依同法第 32 條第 1 項規定，分別以 95 年 11 月 8 日北市衛藥食字第 09538182500 號、第 09538182501 號及 95 年 11 月 22 日北市衛藥食字第 09538730500 號行政處分書，各處訴願人新臺幣（以下同）13 萬元（違規廣告共 11 件，第 1 件罰 3 萬元，每增加 1 件，加罰 1 萬元，合計 13 萬元）、6 萬元（違規廣告共 4 件，第 1 件罰 3 萬元，每增加 1 件，加罰 1 萬元，合計 6 萬元）及 4 萬元（違規廣告共 2 件，第 1 件罰 3 萬元，每增加 1 件，加罰 1 萬元，合計 4 萬元）罰鍰，並命違規廣告立即停止刊登。

二、訴願人對上開處分書皆表不服，於 95 年 12 月 4 日第 1 次向本府提起訴願，經本府以 96 年 4 月 13 日府訴字第 09670123800 號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。」嗣原處分機關重新審核後，另以 96 年 4 月 26 日北市衛藥食字第 09632862300 號行政處分書，處訴願人 19 萬元（違規廣告共 17 件，第 1 件罰 3 萬元，每增加 1 件，加罰 1 萬元，合計 19 萬元）罰鍰，並命違規廣告立即停止刊登。訴願人仍表不服，於 96 年 5 月 17 日第 2 次向本府提起訴願，9 月 5 日陳報代表人死亡之事實，10 月 4 日陳報訴願人解散登記，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、卷查本案訴願人業經本府 96 年 10 月 1 日府產業商字第 0968987391 號辦理解散登記在案，惟參照司法院秘書長 84 年 3 月 22 日秘臺廳民三字第 0

4686 號函釋：「……公司亦為法人組織，其人格之存續，自應於合法清算終結時始行消滅。……公司解散清算時，明知公司尚有應行繳納之稅款，卻怠於通知稽徵機關申報債權……即難謂該公司業經合法清算完結，公司人格自未消滅，稽徵機關不待法院撤銷准予備查之裁定，即對該公司追繳欠稅或補徵稅款及處罰，於法應無不合。」之意旨，本案訴願人既尚未清算完結，其法人資格仍應視為存續；是其提起訴願，並無當事人不適格問題，合先敘明。

二、按食品衛生管理法第 9 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

第 19 條第 1 項規定：「對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」第 32 條第 1 項規定：「違反第 19 條第 1 項規定者，處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰；違反同條第 2 項規定者，處新臺幣 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰；1 年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照；對其違規廣告，並得按次連續處罰至其停止刊播為止。」

行政罰法第 25 條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」

衛生署 86 年 3 月 3 日衛署食字第 86003925 號函釋：「……對於食品之宣傳或廣告，如有違反食品衛生管理法第 20 條規定（現行第 19 條）情形時，應依同法第 33 條第 2 款（現行第 32 條）規定加以處罰，而此項處罰應按其違規行為數，一行為一罰。即使為同一產品，但有多數之違規廣告行為時，仍應分別處罰。」

公司法第 24 條規定：「解散之公司除因合併、分割或破產而解散外，應行清算。」第 25 條規定：「解散之公司，於清算範圍內，視為尚未解散。」

食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表：「……

二、詞句未涉及醫療效能但涉及誇張或易生誤解：（一）涉及生理功能者：例句：增強抵抗力。強化細胞功能。……」

臺北市政府 94 年 2 月 24 日府衛企字第 09404404400 號公告：「主旨：公告修正本府 90 年 8 月 23 日府秘二字第 9010798100 號公告有關本府主管衛生業務委任事項，自即日起生效。……公告事項：修正後本府 90 年 8 月 23 日府秘二字第 9010798100 號公告略以：

『……六、本府將下列業務委任本府衛生局，以該局名義執行之

：……（七）食品衛生管理法中有關本府權限事項。……』」

95 年 9 月 15 日修正之臺北市衛生局處理違反各項醫療衛生法規案件統一裁罰基準：「……二、違反……食品衛生管理法……之統一裁罰基準如以下各種裁罰基準表……（八）處理違反食品衛生管理法統一裁罰基準表……」

（八）處理違反食品衛生管理法統一裁罰基準表（節錄）

項次	9
違反事實	對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，有不實、誇張或易生誤解之情形。
法規依據	食品衛生管理法第 19 條第 1 項、第 32 條
法定罰鍰額度或其他處罰	處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰；1 年內再次違反者，並得吊銷其營業或工廠登記證照；對其違規廣告，並按次連續處罰至其停止刊播為止。
統一裁罰基準（新臺幣：元）	一、裁罰標準 （一）第 1 次處罰鍰新臺幣 3 萬元，每增加 1 件加罰新臺幣 1 萬元。 （二）第 2 次處罰鍰新臺幣 6 萬元，每增加 1 件加罰新臺幣 2 萬元。 （三）第 3 次（含以上）處罰鍰新臺幣 15 元。 二、1 年內再次違反者，並得吊銷其營業或工廠登記證照；對其違規廣告，並得按次連續處罰至其停止刊播為止。
裁罰對像	違法行為人

備註	
----	--

三、本件訴願理由略以：

- (一) 本案為原處分機關重為之行政處分，惟未就訴願決定所指「其裁量權之行使，是否與前揭原處分機關所訂裁罰基準相符？即非無疑；其裁量權行使之依據為何？是否有其他正當理由？」於處分書內敘明如何適用及適用之理由，違反訴願法第 96 條規定。
- (二) 原處分機關對於訴願人自 95 年 5 月 17 日至同年 11 月 1 日止刊載總計 17 件廣告，裁罰訴願人 19 萬元罰鍰，顯已逾食品衛生管理法第 32 條第 1 項所定 15 萬元之上限，且與處理違反食品衛生管理法統一裁罰基準有違。
- (三) 訴願人所刊載者，均為介紹「○○軟骨」的相關訊息，並無任何一語言及該產品待售；且刊登該訊息之目的為取得相關市場資訊後即將調查結果交給位於日本○○之日本公司作為研發參考；另訴願人所提供之免付費電話號碼 xxxxxx 亦僅供作諮詢之用，訴願人本身既無任何產品可供販售，得知○○軟骨訊息而欲諮詢者，自無從由訴願人或循該免付費電話買得相關產品。原處分機關並未提出訴願人確有販售產品之證明，其事實認定顯違背證據法則。
- (四) 訴願人登載○○軟骨相關訊息，乃為調查臺灣人對○○軟骨的認知與反應，並不是要以這些平面媒體誤導視聽，此由每則登載之訊息均強調此記載內容是○○協會的 PR 宣傳報導，並不是商品販賣廣告可得知；且登載之訊息均有所憑據，在日本國所出版日文書籍，亦有完整的專業介紹，足證訴願人並無為任何不實、誇張或易生誤解之廣告，與原處分機關認定之事實不符。
- (五) 原處分機關所稱訴願人於○○報 95 年○○月○○日第○○版、○○報 95 年○○月○○日第○○版刊登系爭廣告部分，於對訴願人作成裁罰處分前，均未給予訴願人陳述意見之機會；且本次為經撤銷後原處分機關另為重新之處分，仍應於處分前給予訴願人陳述意見之機會。

四、本件前經本府 96 年 4 月 13 日府訴字第 09670123800 號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。」其撤銷理由略以：「……四、惟按訴願人於前揭媒體刊登如事實欄所述之 17 則『○○軟骨』食品廣告，其整體表現易誤導消費者系爭產品

具有所述功效，涉有誇張或易生誤解之情事，業如前述；則依前揭衛生署 86 年 3 月 3 日衛署食字第 86003925 號函釋意旨及行政罰法第 25 條規定，固應分別處罰之，然查原處分機關為處理違反食品衛生管理法之案件裁罰之公平性，減少爭議及提升行政效率與公信力，訂有『95 年 9 月 15 日修正之臺北市政府衛生局處理違反各項醫療衛生法規案件統一裁罰標準……（八）處理違反食品衛生管理法統一裁罰基準表』以為行使是類案件裁量權之基準；是原處分機關就違反食品衛生管理法第 19 條之案件，於依同法第 32 條規定裁處時，原則上即應遵守上開裁罰基準，非有正當理由，不得為差別待遇。查上開裁罰基準就違反食品衛生管理法第 19 條之案件，於依同法第 32 條規定裁處時，其裁罰基準已明定『第 1 次處罰鍰新臺幣 3 萬元，每增加 1 件加罰新臺幣 1 萬元……』，而查上開 17 則違規廣告均在原處分機關為第 1 次裁處前（即 95 年 11 月 8 日），即已為原處分機關及衛生署中醫藥委員會等單位查獲，然原處分機關就本案之裁處，係將上開 17 則違規廣告拆解，而分別以 95 年 11 月 8 日北市衛藥食字第 09538182500 號、第 0953818250 1 號及 95 年 11 月 22 日北市衛藥食字第 09538730500 號等 3 件行政處分書，各處訴願人 13 萬元（違規廣告共 11 件，第 1 件罰 3 萬元，每增加 1 件，加罰 1 萬元，合計 13 萬元）、6 萬元（違規廣告共 4 件，第 1 件罰 3 萬元，每增加 1 件，加罰 1 萬元，合計 6 萬元）及 4 萬元（違規廣告共 2 件，第 1 件罰 3 萬元，每增加 1 件，加罰 1 萬元，合計 4 萬元）罰鍰。其裁量權之行使，是否與前揭原處分機關所訂裁罰基準相符？即非無疑；其裁量權行使之依據為何？是否有其他正當理由？亦未見原處分機關敘明。……」

五、卷查本案訴願人於前開媒體刊登「○○軟骨」食品廣告，並刊有如事實欄所述之詞句，經原處分機關查認系爭產品廣告詞句及其所附圖片，其整體表現易誤導消費者系爭食品具有所述功效，涉有誇張或易生誤解之情事，此有系爭食品廣告影本、原處分機關 95 年 8 月 29 日、9 月 19 日、11 月 14 日訪談訴願人之代表人淡中○○之調查紀錄表等影本附卷可稽。是訴願人之違章事實，洵堪認定。

六、另查本案係原行政處分經本府訴願決定撤銷後，原處分機關依訴願決定意旨於決定書送達之次日起 50 日內所另為之處分，並依法將處理情形以書面副知受理訴願機關，核其處分內容，已就前次訴願決定質疑事項依訴願決定撤銷意旨為之，與訴願法第 96 條規定意旨相符。訴願

人主張原處分機關重為之處分違反訴願法第 96 條規定乙節，顯有誤解。

七、至訴願人主張原處分機關裁罰訴願人 19 萬元罰鍰，顯已逾食品衛生管理法第 32 條第 1 項所定 15 萬元之上限，且與處理違反食品衛生管理法統一裁罰基準有違乙節。按行政罰法第 25 條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」本案訴願人自 95 年 5 月 17 日至 95 年 11 月 1 日止共刊登 17 則違規廣告，應認係 17 個違規之行為，故應分別處罰；而食品衛生管理法第 32 條第 1 項規定之處罰額度係指一個違規行為處罰額度為 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰；本案訴願人共有 17 個違規行為，而原處分機關按前揭處理違反食品衛生管理法統一裁罰基準對訴願人 17 則違規廣告為第 1 次處罰，因此每增加 1 件加罰 1 萬元，合計處罰訴願人 19 萬元罰鍰，並無違反上開規定。訴願人就此主張，不足採據。

八、另訴願人主張未販售相關產品及其所刊登之訊息並非商品販賣廣告等節。按食品衛生管理法第 19 條第 1 項規定，對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。且上開規定係禁止規定，即食品廣告之行為人負有不得對食品及食品添加物等為不實、誇張或易生誤解之標示、宣傳或廣告之義務；如有違反，即應予處罰。訴願人於事實欄所述系爭產品之廣告內容，依前揭食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表規定，堪認有涉及誇張或易生誤解之文詞，顯已違反上開規定，自應受處罰；且查系爭食品廣告載有「○○軟骨」之食品名稱、連絡處、諮詢專線 XXXXX、產品效能等訊息，尚難認無與系爭食品之銷售有連結。又廣告標示是否涉有不實、誇張或易生誤解之情形，應就其整體所傳達之訊息觀察之，非僅拘泥於該文字本身，訴願人尚難以廣告刊登有強調不是商品販賣廣告之文字而即得以免責。是以訴願人就此所辯，在其未提出具體可採之反證之情形下，尚難遽採作對其有利之認定。

九、至訴願人主張原處分機關未給予陳述意見之機會乙節。查原處分機關就違規事實之調查取證，已於 95 年 8 月 29 日訪談訴願人之代表人○○○○，依該調查紀錄表內容，即包含有○○報 95 年○○月○○日第○○版、○○報 95 年○○月○○日第○○版查獲之廣告，且經訴願人之代表人確認為其公司所刊登；是原處分機關就本件處分之作成，已

給予訴願人陳述意見之機會；訴願人就此主張，委難採憑。從而，原處分機關依前揭規定，處訴願人 19 萬元（違規廣告共 17 件，第 1 件罰 3 萬元，每增加 1 件，加罰 1 萬元，合計 19 萬元）罰鍰，並命違規廣告立即停止刊登，揆諸首揭規定及函釋意旨，並無不合，原處分應予維持。

十、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠

副主任委員 王曼萍

委員 陳 敏

委員 陳淑芳

委員 陳石獅

委員 陳媛英

委員 紀聰吉

委員 林明昕

委員 蘇嘉瑞

委員 李元德

中 華 民 國 96 年 10 月 16 日

市長 郝龍斌

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，並抄副本送本府。

（臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路 3 段 1 巷 1 號）